

西德憲法政治背景的探索

羅志淵

「西德憲法」係國人論著上的稱謂。其英譯的正式稱謂，乃為「德意志聯邦共和國基本法」（註1）。英語各國的著述上，更常稱之為一九四九年波昂憲法（The Bonn Constitution, 1949）。波昂憲法之稱，乃因這一憲法係在波昂地方制定而得名；一如「一九一九年德意志共和國憲法」（The Constitution of the German Republic, 1919）係在威瑪地方制定而名之曰「威瑪憲法」（The Weimar Constitution）。

西德憲法的制訂，始於一九四八年九月一日，以迄一九四九年五月二十三日完成。這期間盟國佔領德國已經四年。這一憲法實受美英法三個盟國軍事統監之命而着手制訂，依軍事統監提示的各項原則以確立憲法的主要內容，憲草定稿且送請軍事統監審查同意，最後乃經各邦批准而付之實施，由是而有德意志聯邦共和國的成立，是即為普通所稱的西德。從而可知這一憲法始終是在盟國軍事統監策動指揮之下而着手、而進行、而底於完成。盟國軍方之所以出此，實以經過四年佔領德國之後，在統制德國的政治上實有其必要；且依據政治的需要以策定制憲時必需遵循的原則；在制憲行將竣工之前，盟方更有「西德佔領法」（West German Occupation Statute, 1949）的頒行，以為西德憲法施行後，盟國對德處理政治關係的依據。由是以觀，足徵西德憲法的政治意味特別濃厚，我們要理解這一憲法的義蘊，則首須明悉它的政治素質。

我們要瞭解西德憲法的政治背景，則有許多方面的關係，應予以探索：如盟軍佔領德國的區劃、佔領的機關、佔領的政策、佔領期間德國的政治機體，美英俄法對德政見的歧趨、倫敦會議及制憲之議、制憲原則及德方之反應、波昂議憲及憲法之制訂，以及「西德佔領法」之頒行，均不失為政治背景之二面；理宜分析，試為申論如次：

一、盟國佔領德國的區劃

I、德國無條件投降：希特勒於一九三九年九月一日向波蘭進軍。爲波蘭保護者的英法兩國於九月三日對德宣戰，澳大利亞、加拿大、紐西蘭、以及南非聯邦旋亦對德宣戰，於是第二次世界大戰遂揭幕於世人之前。大戰初起之際，希特勒以迅雷不及掩耳之閃擊，風馳電掣，以摧枯拉朽之態勢，所向無敵，「固一世之雄也」！但以戰事曠日持久，戰區日益擴大，耗銷過甚，難以爲繼。迨至一九四五年夏初，德國苦戰行將六年；希特勒自知大勢已去，無法挽既倒之狂瀾。其年四月二十二日宣告戰事失敗。同月二十九與其情婦伊娃布朗（Eva Braun）於總理府地下室宣告結婚。並立遺囑（註1），罷黜元帥哥林（Reichsmarschall Hermann Göring）及挺進隊長暨內政部長希姆勒（Heinrich），同時任命海軍大將杜尼茲（Gross-admiral Dönitz）爲帝國元首及三軍最高統帥（President of the Reich and Supreme Commander of the Armed Forces）負責全國軍政事宜。翌日清晨二點三十分，希特勒與其親近告別後，以槍自殺，而伊娃則服毒自盡。五月一日，杜尼茲於漢堡廣播電臺宣布希特勒逝世，並宣告就任新職，更籲請全民繼續對布爾希維克黨人的奮鬥。次日將其總部自浦倫（Plön）移至丹麥邊境之傳倫斯堡（Flensburg），派一使者往晤英軍統帥蒙德哥馬利將軍（General Bernard L. Montgomery），提議西線德軍投降，東線繼續作戰。蒙將軍拒絕此議，要求無條件投降。五月四日在荷蘭及丹麥之德軍向蒙將軍總部投降。五月七日德方派祝德爾將軍（General Gustav Jodl）至法國理姆斯（Reims）之聯軍統帥艾森豪總部簽投降書五款（註3），德軍全部投降，德國乃歸盟國佔領。

II、分區佔領之議：先是，大戰猶在激烈進行之際的一九四三年十一月間美英蘇在德黑蘭舉行三強會議（Big Three Conference in Tehran），計議於德國投降之後，由三強分區佔領之。分區佔領的理由有二：一則鑑於在北非及義大利由各盟國不同之軍政人員一同從事統制工作，已證明爲不適宜之措施；二則美英與蘇聯人員共同從事政治工作實爲不可能之事（註4）。爲各得其所，各適其宜起見，只有採行分區佔領的辦法了。迨一九四五年之初，軍政各方面的形勢已極顯然，德軍已不能持久作戰了。其年二月四日至十一日，羅斯福總統、邱吉爾首相、及蘇聯的史大林在克利米亞（Crimea）的雅爾達（Yalta）舉行一星期的會議。十二日發表了有關會議結果的公報，其中說道：「依已經決定的方案，三強部隊將各佔領德國的一區。依方案規定，由三強最高司令官構成而設總部於柏林的統制委員會以司調整行政的措施。會議亦經同意，倘法國願意，將由三強邀請她

去取得一個佔領區，並為參加統制委員會的第四個委員。法國佔領區的界限將由有關四國政府出席「歐洲諮詢會議」(The European Advisory Council) 的代表協議定之」。總此以觀，可知在雅爾達會議中，雖已有分區佔領德國之議，但各區界線的劃分，則曾未計及。

一九四五年六月，盟國發表「有關德國戰敗之聲明」(Declaration Regarding the Defeat of Germany, 1945)，說明美蘇英法四個盟國應行佔領德國，以澈底解除德國所有的武裝力量。同時又發表「佔領區分之聯合聲明」(Allied Statement on Zones of Occupation, 1945)，宣稱為佔領目的之必要，德國於其一九三七年十一月三十一日原有境界內之領土，應劃分如左之四區，分別由四強各佔領其一：

東區歸蘇聯；

西北區歸英國；

中南區歸美國；

西區歸法國。

大柏林 (Greater Berlin) 亦由四強之軍隊佔領 (註五)。從此，盟國佔領德國之區劃，已為之確定。

一九四五年七月十七日 (至八月一日) 美蘇英三國於波次坦 (Potsdam) 舉行會議 (註六)，世稱之為波次坦會議 (the Potsdam Conference)，官方有時稱之為柏林會議 (the Berlin Conference)。會議發表為文六千字的公報，重申德國分為四個佔領區，美國佔領南部、法國東南部、英國西北部、俄國東部及中部，但又明白強調說在佔期間，德國將被視為一個整體。

三、各佔領區概觀：一九四五年五月七日及八日德軍於理姆斯 (Reims) 及柏林無條件投降後，盟國即照所擬佔領計劃，分別進行佔領。各佔領區情形如次：

美國佔領區：德國中南部的巴威利亞 (Bavaria)、符騰堡、巴登 (Wuerttemberg Baden)、赫斯 (Hesse) 及布列門 (Bremen) 四邦。所佔面積共為三六，九〇〇方英里，人口一六，七〇〇，〇〇〇人。

英國佔領區・德國西北部的漢堡 (Hamburg) 、什列斯威・好斯敦 (Schleswig-Holstein) 、下薩克森 (Lower-Saxony) 及北萊茵・威斯特發里亞 (North Rhine-Westphalia) 四邦。所佔面積共四一，七〇〇方英里，人口一三一，八〇〇，〇〇〇人。

法國佔領區・德國西南部的萊茵蘭・帕拉替內特 (Rhineland-Palatinate) 、符騰堡・霍亨索倫 (Wuerttemberg-Hohenzollern) 及南巴登 (South Baden) 三邦。所佔面積共一六，七〇〇方英里，人口五，九〇〇，〇〇〇人。

蘇聯佔領區・德國東部的薩克森 (Saxony) 、薩克森・安恰忒 (Saxony-Anhalt) 、條鱗吉亞 (Thuringia) 、梅格稜堡 (Mecklenburg) 及勃蘭登堡 (Brandenburg) 五邦。所佔面積共四六，六〇〇方英里，人口一七，三〇〇，〇〇〇人。

至於柏林則依雅爾達協議，亦由四國分區佔領之・當時將柏林三〇〇方英里，及四，三三一，一四二的人口，劃分為二十個區，計美國佔領六區、英國四區、法國兩區、蘇聯八區（註七）。

依美國國務卿貝奈斯之所示，分區的界限只是為治安目的而劃定行使佔領權之武裝部隊負責之轄境，不能為自然的經濟政治單位之區劃（註八）。

一、佔領的機關

我人欲明瞭盟國對佔領德國的軍政措施，則於盟國佔領德國的軍政機關，不可不略予提述。

一、統制委員會・各佔領區內的最高權力是由美英法蘇的佔領軍總司令依據各本國政府訓令之所示，分別行之。各佔領區設立一個軍政府 (Military Government)，以各該總司令為軍政府的軍事統監 (Military Governor)，行使佔領區內的最高軍政大權。有關全德軍政事宜，則由各軍事統監構成統制委員會 (the Control Council) 處理之。該委員會每月開會一次，由各軍事統監輪流擔任主席。會議的決議以全體一致同意行之。各軍事統監於其佔領區內負有執行該會決議之責。

II、**協調委員會**：統制委員會之下設有一個協調委員會(the Coordinating Committee)，由四個佔領區之副軍事統監(the Deputy Military Governor)代表各該總司令構成之。統制委員會將許多問題移付協調委員會研擬實施辦法及其決議之執行。協調委員會對於各種法律在未經統制委員會最後決定之前，予以初步的核定。

III、**盟國秘書處**：由美英法蘇四國秘書人員組成一個盟國秘書處 (the Allied Secretariat)，以替統制委員會及協調委員會負責議程之編製，紀錄之製作，文書之處理，決議之通知。簡言之，這是對內對外的一個聯繫機關。

IV、**統制參謀處**：協調委員會之下設有十個四國參謀處，通常統稱之為「統制參謀處」(the Control Staff Directorate)，以司草擬法律命令事宜。這十個參謀處是聯合參謀處 (the Combine Services Directorate)、運輸、政治、經濟、財政、賠款交付及賠償損害 (Reparation Deliveries and Restitutions)、內務及交通、法律、戰俘及被敵軍逐離人 (Prisoners of War and Displaced Persons)、以及人力等參謀處。

V、**行政局**：統制委員會設有一個行政局 (the Administrative Bureau)，由佔領各國派遣代表一人組成之，為管制機關負責保衛、膳食及其他行政事宜。該局是由美國人主持，直接由美國統制機關之秘書指揮工作。

六、**盟國柏林管理委員會**：大柏林區 (the Greater Berlin Area) 管理之間的行政委員會於盟國柏林管理委員會 (the Allied Kommandatura Berlin)。這一機體是直接隸屬於盟國統制機關 (Allied Control Authority—cited a ACA)，依據四國意見經由市長 (Magistrat) 及德國市政會以治理柏林市。為四國管理大柏林區而制定的基本協定是見之於「一九四四年十一月十四日歐洲諮詢委員會關於統制德國機關協定」(the European Advisory Commission Agreement on Control Machinery in Germany, 14 November 1944) 第七條。在該委員會之上，有三個上級機關：(I) 盟國委員會 (the Quadrilateral Committees)、(II) 副指揮 (the Deputy Commandants)、(III) 指揮 (the Commandants)。盟國委員會係依職務組成幾與市長所屬各部相當。這一委員會的委員乃為指揮的技術顧問，做好各種措施的基本工作，以供上級的裁決。其所提出的建議送呈各個副指揮核奪。一切決定須獲得全體一致之同意。倘副指揮不贊同，則送呈更上一級的各個指揮。盟國柏林管理委員會依據副

指揮或指揮核定之建議而所爲的各項決議係交付柏林市長（Oberburgermeister）執行之。各個指揮所不贊同的各項問題，以及逾越柏林市範圍的一切問題，應送盟國統制機關裁決之。

右述各種佔領機關，原由四國協議組織，以共同行使佔領措施。後以蘇聯與美英法發生歧見，事事均不合作，遂使各國機關發生演變，其詳當俟後文申敍。

三、佔領的政策

盟國方面、尤其是美國的一方，關於對德的政策，有多種的擬議，而那些計畫又有互相衝突的。在納粹殘酷的作戰期間，美國已潛滋着須把德國根本毀滅的意識。這種意識最顯著的表現，見之於著名的「摩根索計劃」（“Morgenthau Plan”）。這一計劃是主張將德國永遠分割、長期佔領，並將德國工業根本破壞，使之成爲一個純粹的農業經濟（註九）。這一擬議係屬消極性的佔領政策，並未付之實施；然而影響於美國初期官方佔領政策，至深且鉅；此一初期的佔領政策具見於一九四五年四月一十六日美國參謀長向艾森豪統帥頒布的訓令（the Directive of the United States Chiefs of Staff of April 26, 1945—cited as JCS 1067）。這一訓令顯示出美國對德的強硬態度，其中第四項列舉着「在德軍政府的基本政策」（Basic Objectives of Military Government in Germany）其中有云：

- 〔a. 務使德國人明瞭、德國殘酷的戰爭及狂熱的納粹抵抗，已破壞德國經濟，並使之混亂，而成不可避免的痛苦，德國人不能推卸其責任，此乃其自行招致者。〕
- b. 德國之被佔領，非爲解放目的，但當視爲戰敗敵國而佔領之……。
- c. 盟國的主要目的是防止德國再成爲世界和平的威脅。達成這一目的之步驟是消滅一切形式的納粹主義及軍國主義，立即逮捕戰犯以懲處之，解除軍需工業及解除武裝，長期控制德國作戰能力，準備依民主基礎以澈底改造德國人民的政治生活。

d. 盟國其他目的是執行賠款及損害賠償計劃，備辦各國利益為納粹侵略所蹂躪者的救濟，並保證戰俘及聯合國被敵軍逐離人（註一〇）之照顧和遣返」。

這一訓令在經濟方面提示了二點：（一）除為軍事部署利益所必要者外，不必計及德國經濟之復興；（二）除為避免疾病或騷亂足以損傷盟戰力者外，不必對德國人民辦理救濟。此外，於肅清納粹（denazification）及解除軍國主義（demilitarization），至再至三的申叙（註一一）。

總觀美國這一訓令之所示，則其佔領政策，係屬消極性的。迨一九四五年七月波次坦會議，關於佔領政策有更具體、更詳確的規定。這一會議的議定書（Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference）關於政治原則者列舉了十端，其中應予注意者如次：

3 佔領德國之目的、足資統制委員會遵循者是…

(1) 完全解除武裝（disarmament）、解除軍國主義（demilitarization）及消除或管制足資軍需生產之德國工業，為達此等目的，則

(a) 所有德國陸海空軍、希特勒禁衛軍（S.S.）、救世軍（S.A.）、保安隊（S.D.）、秘密警察（Gestapo）以及其他各種組織、人員及機關，包括參謀本部、軍官隊、預備隊、軍事學校、戰鬪退伍軍人組織、暨所有其他軍事、和半軍事組織、連同足資維持德國軍事傳統之所有俱樂部和社團等，應予以完全的澈底的毀滅，俾能永久防止德國軍國主義及納粹主義之復活及重建。

(b) 所有武器、軍火、作戰工具、及其生產之特別設備，須置於盟國支配掌握之中或予以破壞之。飛機及所有武器、軍火及作戰工具之維持及生產應予以禁止。

(2) 應向德國人說明，他們已遭遇到全部軍事的失敗，他們不能規避其自己所招致失敗的責任，因他們自己殘酷的戰鬪及狂熱的納粹抵抗，已破壞德國經濟，造成騷亂，並招致不可避免的痛苦。

- (3) 消滅國社黨及其聯繫和監督的各種組織，解散所有納粹機關，保證它們不能以任何形式復活，並防止所有納粹及軍事活動或宣傳。

(4) 準備使德國政治生活能依民主政治的基礎而予以澈底改造，並使德國人在國際生活中能實際和平合作。

- 4 凡為確立希特勒政權或依種族、信仰、政見而設置差別待遇之所有納粹法律應予以廢止。凡法律的，行政的或其他的差別待遇，均不容存在。

5 戰爭罪犯及參與計劃或執行納粹暴行任務或戰犯行為者應予以逮捕交付審判。納粹領袖、有勢力之納粹擁護者、及納粹組織和機關之高級官員、暨任何其他危害佔領或妨害佔領之目的者，應予以逮捕拘禁。

6 所有非徒掛名之納粹黨員及其他敵視盟國目的之人應排除於公務及準公務機關之外，並不得於私人企業中負擔重要責任。此等人員應以在政治和道德品質上有裨於德國真正民主制度之發展者替換之。

7 德國教育應予以嚴格管制，俾能消滅納粹及軍國主義，並使民主主義能得順利發展。

8 司法制度應依民主原則，法律正義、無種族、國家或宗教差別之公民平等予以改組。

9 德國行政應朝向政治組織分權制及地方負責之發展，為達此目的，則

(1) 全德應依民主政治原則恢復地方自治，尤其應配合軍事安全及軍事佔領目的儘速經由選舉的地方議會以施行地方自治

。

(2) 賦有集會及公開討論權利之民主政黨在全德之內應予以承認並鼓勵之。

(3) 代表及選舉制度，倘證明能順利運用於地方自治方面，則應迅速引用於區域、省及邦之行政上。

(4) 暫時不設立德國中央政府。縱屬如是，但若干重要的、由部長統率的、中央行政部門則必須設置，尤其於財政、運輸、交通、對外貿易及工業為然。

10 在服從軍事安全必要條件下，言論、出版及宗教自由應予以許可，宗教機關亦予以尊重。在同樣服從軍事安全必要之條

件下，自由工會之設立應予以許可。

至於在經濟方面，波次坦協定亦詳爲計議，分條具列。要而言之，則不外重申消滅德國各種軍需工業潛力、德國經濟應予以分散而不容有卡特爾 (Cartels)、企業組合 (Syndicates) 及託刺斯 (trusts) 之組織、德國經濟應以發展農業及和平國內工業爲主，在佔領期間德國應爲一個統一的經濟單元。

世之論者，綜合波次坦協定之要義，乃謂盟國之佔領政策得以四個D字統括之，亦可以說是採用四D政策。所謂四D者乃一爲 Demilitarization，意爲解軍國主義，二爲 Denazification 意爲肅清納粹人物，三爲 Democratization 意爲施行民主政治，因爲 Decentralization 意爲採用地方分權制度；這四個英文字的首字均爲D，所以稱爲四D政策。

解除軍國主義及肅清納粹人物，乃爲佔領初期急須實施的政治措施；施行民主政治及採用分權制度，乃爲佔領後期所作的政治建制。茲姑先言前者，後者容俟後文申論。

德國戰敗的投降，乃爲無條件投降 (unconditional surrender)。所謂無條件投降，即德國任由盟國宰割，德國不得有任何要求。德國軍國主義之被解除，做得至爲澈底。其可得而言者：（一）如前所述，德國於一九四五年五月七日及八日在法國理姆斯及柏林兩地投降後，所有戰鬪部隊均已於一九四六年七月十五日被完全解除武裝。（二）所有各種正規的及非正規的軍事組織、軍事機關、軍事學校、及與軍事有關的各種社團，亦均已於一九四六年初被完全澈底毀滅，使絕不能復活或重建。（三）所有武器、軍火、作戰工具，概行破壞，或歸盟國掌有。如戰艦、船舶、潛艇、飛機等等，除應了擊沉擊毀者外，由盟國分別接收掌有。（四）經濟方面應極力消滅其軍需工業，使永無軍事需要的經濟潛能，德國的經濟事業，應以農業經濟爲主；德國經濟措施，以能供應盟軍佔領之所需，及維持德國人民最低生活需要爲度。（五）懲處戰犯爲波次坦協定所明定，而戰犯的審判則自一九四五年十一月至一九四六年十月在紐倫堡 (Nuremberg) 進行。審判結果，陸海將領中有被處絞刑者、有處終身監禁者、有處二十年、十五年、十年徒刑者（註一二）。（六）美方收管之戰俘八百萬人，於一九四七年六月三十日完全開釋了。（七）德國教育亦予以管制，俾從根本上消滅德國人的軍事意識，是可謂解除德國的精神武裝。

關於肅清納粹人物之議，創自美國的策士，而這一政策的執行，亦以美軍佔領區較為認真。美國執行這一政策時堅持着：凡曾擔任納粹黨務職位工作者一定予以逮捕，並不准其擔任任何公職。凡在一九三七年前入黨的納粹黨員，除為賤役外，不得參與一切工作。這種政策本為美國參謀長向艾森豪統帥頒布的訓令（即 JCS 1067）及後來軍政府第八號法律（the Military Government Law No. 8）所確立。一九四五年三月五日各邦總理會議（the Council of Prime Ministers—the Länderrat）頒布一項曾經軍政府核准的「國社主義及軍國主義廢除法」（the Law for The Liberation from National Socialism and Militarism）。該法將應登記的納粹黨人分為五類：（一）重犯、（二）犯人、（三）輕犯、（四）夥從、及（五）經調查證實非納粹之無罪者。犯人之中又分為三種：一為積極活動分子（activists）、二為擁護武力政策者、三為乘機獲暴利之奸商。依該法規定應須登記之人為一一，六七四，一五二人，而到一九四六年冬經審訊者僅一二五，七三八人，只達百分之一稍強（註一三）。正因為所需處理人數過多，遂致該法無法貫澈執行。所以在一九四六年七月間軍政府會頒大赦令，凡在一九一九年一月一日至一九二八年三月五日期間出生的德國青年均予赦免；蓋以這一期間乃為納粹王朝，青年人無法接觸民主氣氛。其年十二月二十四日麥克拿尼將軍（General McNarney）復頒大赦令，得蒙赦免的輕犯及夥從達八百萬人。以上為美國佔領區的肅清納粹情形。至於英區則僅辦大案，法區及蘇區雖有若干納粹領袖未經審判而被消滅，但絕不言肅清納粹之舉。所以有些美國學者，不但認為美區肅清納粹事宜做得不佳，而且認為於法理方面亦有違英美司法的傳統精神（註一四）。

四、政策的轉變及政見的歧趨

一九四七年七月十一日美國聯合參謀首長經國務院、陸軍部及海軍部之核准向克萊將軍（General Clay）發出新的訓令，這就是一九四七年向美國佔領德國軍隊總司令頒發的訓令（1947 Directive to the Commander in Chief of the U.S. Forces of Occupation—cited as JCS 1779）。此一訓令乃所以替代一九四五年四月二十六日的訓令（即 JCS 1067），其中除指示解除軍事武裝、解除軍國主義、肅清納粹人物、懲治戰爭罪犯諸項應行注意者外，特別強調歐洲之繁榮，有賴於德國經濟之貢獻

；並謂應於德國迅速圖謀政治組織體制之建立，基此要旨，於經濟方面：應於統制委員會中獲致協議，以德國作為一個經濟單元，制定共同的整體的經濟政策，建制德國中央行政機關，以期執行財政、運輸、交通、農業方面的共同政策。並謀採用整體的生產事業及對外貿易計劃，以期提高德國人的生活水準，早日達到德國自給自足的經濟。於政治方面：則應繼續促進德國民主自治的政治制度，尤其應朝向於各邦政府的建立，並促成全德國中央聯邦政府的設置，政治權力應賦之於各邦，切忌中央集權的制度，以免危害民主政治的基礎。為充實民主政治，必須鼓勵民主政黨的發展，各黨應處於平等的地位，不受歧視的待遇。總觀這一訓令，美國對於佔領德國的政策已在轉變了。

美國方面於一九四六年七月間，即有從經濟政治方面以重建統一的德國之主張，蘇聯方面是極不贊同：在一九四七年三月十日至四月二十四日在莫司科舉行的外長會議中，美蘇歧見已露端倪。同年十月廿五日至十二月十六日的倫敦會議中，已有種種跡象顯示，兩方歧見的基本問題乃為重建統一的德國問題。據同月十九日國務卿馬歇爾 (Marshall) 報告，美國代表團在會議中認為，如欲求德國經濟政治之統一，則四個佔領區中須作下列的基本決定：

- (一)廢除人為的分區障礙，以期全德地方之內，人民、意見、及貨物能得自由流通。
- (二)凡未經四強同意，以賠款為藉口而在德享有之財產權各盟國應放棄之。
- (三)通行全德的健全的新貨幣，應即創制。
- (四)德人用以補償盟國預支的佔領費用、以及應付賠款等項之將來經濟負擔，應予以確切決定。
- (五)應為全德制定進出口貿易計劃。

盟國將這些基本方案付之實施，然後於適當防護下以建置德國政府。然而，凡此擬議，蘇聯均不贊同。一九四九年三月廿三日至四月二十日在巴黎舉行之第六次外長會議，關於德國經濟政治的統一問題，仍未能獲致協議。誠以蘇方之所斤斤營謀者，乃為以各種殘酷的方式，以取得大量的賠款物資，德國重建統一問題非其所樂聞也。

法國關於德國經濟政治統一的構想亦持異議。法國曾一再否決建置德國中央行政機體之議；其理由是認為這一計議實未將

魯爾區及萊茵蘭管制問題加以解決而貿然作不切實際之規劃。法方堅持德國的自治政府應自地方及各邦先行恢復，至於中央政府應俟之後來，並應予以嚴格的限制條件。於此有應注意者，蘇聯對於法國取得薩爾(Saar)經濟利益，亦大加反對。

前已言之、美方於一九四六年七月間即曾圖謀德國經濟的統一，但未能如願，於是乃表示願將其佔領區與任何佔領區結合，以構成一個獨立經濟區域的行政。英國接受這一意見，於是在一九四七年仲夏，美英兩區於美英兩統監的聯合公署下結合為一，並有兩區經濟會議，及經濟、糧食農業、運輸、交通等機關之設。法國不參與這些措施，蘇聯則更謂有違波茨坦協議的規定。

關於將來德國政府體制問題，各國亦頗有歧見。蘇聯是希望有一個能負責任的中央政府，俾能實行德國對盟國所應盡的責任。蘇方並且反對由盟國以聯邦制度加之於德國。政制問題應取決於德國人民的自由票決。除一些通則外，德國人應可以由民主政黨、自由工會、反納粹團體及各邦代表組成的制憲會議去制定憲法。

法國關於德國的政治制度，是主張將各種政治大權，連同賦稅權力，賦之於各邦；而中央則只有由各邦總理及官員構成會議或委員會以司調整(Coordination)事宜，中央立法機關只有一院。是則法國之所主張，乃為極端地方分權制度。

在一九四七年間有許多跡象啓示着法國不可再疏離西方佔區而獨行其是。美英兩國政府再度明白表示，不論法國態度如何，她們仍決計加強兩區的經濟，並將政治責任回付於德國機關。美國務卿宣示的一九四七年初的經援歐洲各國方案也是以西德各佔領區的統一為前提的。西德各佔領區倘不結合為一而仍以兩個經濟體態出現，則實無資格以要求美國的經援，及參加歐洲經濟合作組織(the Organization for European Economic Cooperation)。於是在一九四七年十二月倫敦外長會議中，法國外長畢杜爾(M. Bidault)乃表示倘魯爾區地位及安全管制能獲同時計及，則可贊同英美兩方意見，決定在一九四八年初舉行三強代表會議，以研討美英法三個佔領區之合併，及西德政府建置事宜(註一五)。這一會議即後來所稱倫敦六國會議。

倫敦六國會議在一九四八年二月廿三日舉行於倫敦的印度大廈(India House)。這一會議原由英美法三國參加，但第一次會議決定邀請比利時、荷蘭、盧森堡三國與會。她們於議程所列各項議題與英美法站在同等地位參加討論，惟直接有關佔領

區之行政事宜，乃爲例外。會議協議決定，爲西歐諸國暨民主德國的政治經濟利益，則凡此諸國的經濟生活，必須密切結合。但以未能達到德國經濟的統一，且以東德未能參與歐洲復興計劃 (the European Recovery Programme)，西方三國乃同意，她們彼此之間、以及歐洲復興涉及德國所引起之事宜，應該密切合作。欲使德國對歐洲復興有充分和正當的貢獻，則這種合作實至爲必要。她們也同意應分向三國政府建議美英聯合佔領區 (the Combined U. S./U. K. Zone) 及法國佔領區關於歐洲復興計劃應充分合作。她們在原則上更已達成協議，有關德國的政策問題比荷盧三國應參與其議。設立一個國際的管制魯爾區 (Ruhr) 機關的擬議已爲各代表所熟慮。這一國際管制機關是由美英法比荷盧及德國組成之，在政治上魯爾區並未脫離德國，管制的目的是在確保該區的資源將不復爲侵略之用，並使歐洲各國適當使用該區之煤礦、焦煤以及鋼鍛。她們最後獲致協議設立德國聯邦政府乃爲重建德國統一最適宜之舉。惟關於聯邦政府與各邦政府間的權限劃分，法國代表主張加強各邦權力，縮小聯邦職權，此一意見比荷盧三國頗爲贊同，美國則強調聯邦必須有相當權力，始能履行其所負經濟建設及參與歐洲經濟復興的責任，此一擬議英國予以同情。法美兩方幾經磋商折衷，乃達成協議，使聯邦政府有適當的職權。會議獲有結果乃發布公報，並附有六國建議 (Six-Power Recommendation)。

公報關於政治經濟者有謂：德國各邦人民應得自由去建置其自己的政治組織和政治制度，並使各邦人民將來能制定一部憲法。因而各與會代表贊同分向各本國政府建議，各佔領區軍事統監應與西部佔領區內的各邦總理 (Ministers-President) 舉行聯席會議，在該會議中各邦總理將獲得授權去召集「制憲會議」 (Constituent Assembly) 起草憲法，以俟參與會議各邦之批准。參加制憲會議的代表由各邦依各該邦議會所定之程序及規章選出之。憲法應規定得以聯邦政府方式 (federal form of government) 而非以集權帝國制度以終止當時德國之分裂，蓋唯聯邦制度乃能保障各邦權利，同時能得有適當的中央機關，並能保障人民的自由權利。倘憲草未違上述通則，則各區軍事統監得命令將之交付各邦人民批准。公報中也詳列了管制魯爾區的國際機關，並表示德國聯邦成立後盟國與德國的關係，應以佔領法規定之，其詳俟後文具論。

凡此計議蘇聯方面是極力反對，且曾向美方抗議，謂倫敦會議所議決各項，有違波次坦協定之規定。美方則復以破壞波次

坦精神而妨礙重建德國之統一者乃爲蘇聯而非西方各國。

五、德人對於倫敦協定的反應

倫敦會議的協議不久即經美英兩國政府的核准。法國國民議會以極不和善的態度，僅以六票的多數而勉強接受，尤以對魯爾區的協議爲然；誠以法國政府本來是要求魯爾區應脫離德國，完全由國際機關以管制該區的工業，而不願德國保有經營之權。至於將來德國中央政府的型態及其職權則更不滿了。但在當時種種嚴重情勢之下，也只得勉強接受，這姑不必多議，且看德人對於倫敦協定的態度如何。

三國軍事統監於一九四八年七月一日會晤西德各邦的總理，以倫敦會議的決議告知他們，但德方的領袖及輿論却不甚歡迎。在德國人看來，改善經濟、增加美援、並由德人參與其事的管理，固然是可喜的事，但於當時德國的分裂情勢下建立西德政府，而致延緩全德和約的締結，這是殊足令人沮喪之舉。當時（一九四八年六月五日）紐約時報披露說：德國基督教民主黨及社會民主黨的領袖不願參與有關任何分裂德國的措施。至於盟國政府擬制定佔領法（Occupation Statute）以保留他們權力之議，尤其引起極端的不滿。在這期間，蘇聯封鎖柏林之舉對西德人心造成極大的衝動。由封鎖造成的焦慮空氣中，已引發一種憂惧，以爲在當前情勢下先行建立西德政府必會激怒蘇聯。於是西德輿論界甯傾向於低調的計議，即由各邦代表制定行政法規，以建立英美聯合區式的中央行政機關，不必急於設立正式的西德中央政府。

各邦總理於七月八日至十日在科不林士（Kohlenz）研討盟國統監交給他們的文件。十日他們向盟國統監提出意見及對案。他們的意見認爲「德國人民所遭遇的嚴重困難，唯有在德人能於全國領土之內處理其事務時始能妥善解決」，他們堅持於將來設置的政府體制上賦以國家性質（the Character of a State）的表現必須避免。他們特別表明，德國制憲會議的召集及德國憲法的起草應俟之於全德政府出現及德國主權恢復之日，始得行之。然而，他們却建議說，三個佔領區的邦議會應選出一個代議機關，稱之爲立法會議（Parliamentary Council），以負責起草一份基本法（Grundgesetz, basic law），以期統一西德各

佔領區的行政。他們不贊同舉行人民複決以批准這種基本法，蓋以爲這一措施只能施之於批准憲法。且以爲採行複決辦法，則將予共產黨以一搗亂的機會。

盟國官員，尤其美方官員，對於德人上述的意見，頗爲不滿。認爲現在德人的意見與其以前要求多多參與管理其自己事務的主張相違。盟國統監於七月十五日會商以研討德人的答復。法國統監柯尼將軍 (General Koenig) 表同情於德人的構想，認爲倫敦會議的決議可予修改，以遷就德人低調的計議。美國統監克來將軍 (General Clay) 及英國統監羅伯遜將軍 (General Robertson) 則堅持必須說服德人以接受倫敦決議。認爲國際情勢迫使西方盟國應儘速實施已定的計劃，重開會議以修改決議，則意在拖延，拖延必陷於致命的錯誤。羅伯遜以爲如果德人只是反對「憲法」的名詞，則不難尋覓其他適當詞語以代之。七月二十日及二十六日盟國統監與各邦總理，一再會商，情勢很明確的顯示，德方必須在實質上接受倫敦決議，否則將會無定期的延緩交還政權於德人之手，他們要負拒受交還政權的責任。至是，德人乃立即改變其態度。他們表明「基本法」實即爲憲法，不過名義不同而已，即他們承認以「基本法」(Basic Law—Provisional Constitution) 作爲這一文件的名稱。盟國統監亦同意以「立法會議」(Parliamentary Council) 作爲制憲會議的稱謂。在此兩方諒解之下，意見趨於一致，制憲之議，乃有可能。

六、波昂立法會議——制憲會議

一九四八年八月間美英法三個佔領區內的各邦政府同時制定了一份「立法會議組織法」(The Law Establishing a Parliamentary Council)，課該會議以起草、制定西德通行的基本法之責。

關於波昂制憲會議，須分數項言之。

一、盟國統監遞與各邦總理的三種文件：如前所述，在一九四八年七月一日，美英法三國統監在佛蘭克福會晤西德十一邦總理，當日三國統監以三種文件遞與各總理：美方克來將軍交的是第一文件 (Document One)，英方羅伯遜將軍交第二文件 (Document Two)，法方柯尼將軍交第三文件 (Document Three)。

第一文件是說，美英法三國統監依各本國政府的決定着各該佔領區內之各邦總理於一九四九年九月一日前召開制憲會議。參加會議之代表依各邦議會所制定的程序選舉之。出席制憲會議代表的總數以七十五萬人之數除上次普查的人口總數，或各邦總理建議相類似之人數經盟國統監批准者。各邦在制憲會議代表總數中所應佔的代表數依各該邦人口佔總人口之成數比例定之。制憲會議應制定一份民主憲法，以期為各邦建立一個聯邦政府，聯邦制乃為現在分裂的局而中最適宜於重建德國的統一，且能保障各邦權利，確立中央機關體制，並確保個人之權利及自由。倘制憲會議所起草之憲法不違背凡此原則，盟國統監將使之批准。從而制憲會議乃告結束。批准將由各邦以選民複決制行之，複決案依各邦所定程序以過半數票可決之。憲法從各邦三分之二批准時，應即生效，全國各邦概應奉行。嗣後憲法有任何修改必須依各邦同樣之多數批准之。在憲法生效後之三十日內，憲法所規定之機關應即設置。

第二文件是要求各邦總理去考究各邦轄境以資決定需要從事何種變更。所有變更必須考慮傳統的情勢，並儘可能避免建立過大或過小的邦。倘此等建議未獲盟國統監批准，則應於制憲會議代表選出之前，交付有關地方人民批准之。在制憲會議工作未完之前，各邦總理應為轄境已變的各邦議會之選舉及轄境未變的各邦議會之選舉，採取必要之措施，俾能決定批准憲法的選舉程序及規章。

第三文件是說建設憲政的德國民主政府須將德國政府與盟國機關兩者間的關係有仔細的規定。盟國統監的意見是認為這種關係應基於下列原則規定之：

(一) 盟國統監將予德國各級政府以立法、行政及司法之權，而自行保留的權力，乃為保證現實佔領基本目的所必要的權力。這些權力乃為使盟國統監能從事下列工作：

- (1) 指導或指揮目前德國的外交。
- (2) 對於德國對外貿易及對於有不利影響於對外貿易的國內政策及方案行使最低限度的管制，是乃為確保佔領國有關德國義務之尊重及提供德國資金正當運用所必需者。

(3) 行使已經同意或行將同意之下列各種事項的管制權，如關於魯爾區國際機關、賠款、工業水準、解散卡特爾、解除武裝、消滅軍國主義、及科學研究等事宜。

(4) 維護佔領軍之威望及保證其安全，並確保盟國統監間所同意限度內的佔領軍所需之供應。

(5) 保證盟國統監已批准的憲法之遵守。

(1) 盟國統監於有威脅安全的緊急時機，及倘於遵循憲法或佔領法有必要時，將重新行使其實完全的權力。

(2) 盟國統監將依下列程序以行使其實的管制權：

(1) 任何憲法的修正案應送請盟國統監批准；

(2) 前條第(1)至第(5)所列範圍內之(1)項事宜德國各機關應遵循盟國統監之決定或指令。

(3) 除別有規定外，尤其為履行前條(2)項規定，所有由聯邦政府制訂之法規應於制定後二十日內自動生效，其經盟國統監批駁者，不在此限。

關於政治民主化、社會關係及教育事宜，盟國統監有監視、勸告及協助聯邦及各邦政府的特別責任。此非意在對已賦予各級政府關於此等事宜之立法、行政及司法權能具有任何限制作用。

盟國統監要求各邦總理遵守上述各項原則。盟國統監嗣將這些經可能同意修正之主要原則送交制憲會議，以為其起草憲法之指南，並希望獲致該會願予遵守的諾言，盟國統監宣告其批准憲法而致送與各邦時，將同時公布一份表現這些原則的佔領法，以期各邦人民得知他們是在佔領法之體制內以接受憲法。

二、希姆湖會議：一九四八年七月二十五日，西德各邦總理已自行同意召開一個憲法專家委員會，其任務乃為基本法的起草制定指導原則，以便在九月一日召開的立法會議能順利進行。由西德各邦及西柏林各派全權代表一人參加，這一委員會於八月十日集會。其成就是在制憲會議史上誠為奇特。一個綜合委員會及三個小組委員會於二星期之內，舉行四十六次會議，不但為基本法制訂了「指導原則」(*guiding principles*)，而且完成了一部憲法草案，更有一份極完善的分析研究報告，及憲草每

一條文的註釋。十三天中在希姆湖所完成之工作的性質，可於後來的基本法有許多「希姆湖草案」(Chiemsee draft) 的規定見之。基本法的全部體裁與序列是依照希姆湖的草案。基本法之特別偏重人權及聯邦共和國依國際法所應負之責任的觀念是導源於希姆湖草案。這一草案也預示着基本法之避免大規模的憲法革新。各邦新憲法及威瑪憲法是被作為藍本，其條文雖予以多方更改，仍可於最後定稿中見之。立法會議所想象的威瑪憲法缺點之成見在希姆湖即已有之了。希姆湖憲法專家所抱持的種種歧見，如國會第二院之體制及權力，聯邦與各邦權力的劃分，及財政權力等，亦為後來立法會議中所最爭議的問題（註一六）。

三、立法會議的代表：八月底西德十一邦均已完成其出席立法會議代表的選舉。各邦每一代表代表人民七十五萬人，未及七十五萬之餘數達二十萬人者增選代表一人。各邦代表依各政黨在各邦議會議員人數比例選出之。各邦代表總計六十五人，而西柏林則推派五個沒有投票權的代表（亦可謂為觀察員）。各邦的六十五個代表中，從佔領區屬言之，屬於美區者二十五人，屬於英區者三十二人，屬於法區者八人。從所屬之邦言之，則屬於北萊茵威斯特發里亞者十七人，屬巴威利亞者十三人，下薩克森九人，赫斯六人，符騰堡巴登五人，萊茵蘭·帕拉替內特四人，什列斯威·好斯敦四人，巴登二人，漢堡二人，符騰堡·霍亨索倫二人，布列門一人。從黨籍言之，則基督教民主及基督教社會聯盟(CDU/CSU) 與社會民主黨(SPD) 各佔二十七人，自由民主黨(FDP) 五人，德國黨(DP) 、中央黨(Z) 、及共產黨(KPD) 各一人。西柏林的五人，三人屬於社會民主黨，一人屬於基督教民聯盟，一人屬於自由黨。從職業言之，有十六人是現在或以前之各邦閣員，二十三人為邦中官員，五人則與政府經濟機關有關人員，非屬政府或公共機關者只有八人。

四、立法會議的組織：立法會議於一九四八年九月一日午後三時集會於波昂教育學會(Pädagogische Akademie)。選舉基督教民主聯盟領袖艾德諾博士(Dr. Konrad Adenauer) 為主席，社會民主黨人循惠德(Herr Adolf Schonfelder) 為第一副主席，自由民主黨人薛惠博士(Dr. Hermann Schäfer) 為第二副主席。主席、兩個副主席連同四個秘書構成主席團(Präsidium)。為協助主席處理會議事務，乃有參事會(Council of Elders)之設，由主席、兩個副主席及十個黨派代表組成之。除主席團及參事會之外，尚有各種委員會的組織。其中有一個綜合委員會(the main committee)，職司審查各特別委員會的

工作結果，並作重要的政治決定。該委員會由二十一個委員組成——基督教民主及基督教社會聯盟八人、社會民主黨八人、自由民主黨二人、德國黨中央黨共產黨各一人。各大黨在各種特別委員會所佔的席位亦是相等的：在置委員十二人的各委員會中每黨各佔五席，在十個委員的各委員會中每黨各佔四席。在這些委員會中每一小黨派各有兩個委員。特別委員會（Special Committees）分為如下各種：基本權利（十二人）、權力分配（十人）、財政（十人）、政府組織（十一人）、憲法法院及司法（十人）、佔領法律（十二人）、選舉問題（十人）。程序委員會（the Committee on Rules and Procedure）則由十一人組成之，基督教民主及基督教社會聯盟與社會民主黨各三人、自由民主黨德國黨共產黨中央黨各一人、主席團亦派一人參加之。在憲法討論過程中，還有所謂特種委員會（ad hoc Committees）是值得提及的。在十一月初參事會設立一個三人委員會（the three-man Committee）以審查陸續提出的基本法之條文，以期編制體例的正確。因其委員均屬一時之選，故其影響自非尋常編輯人員之可比擬。他們不祇求法律體裁之完善及文字表現之一致，實在進行許多質質的修改。為求解決各政黨間於十二月間綜合委員會二讀後仍未解決的各種重要歧見，乃有一個黨際委員會（inter-party Committee），由基督教民主及基督教社會聯盟選派二人，社會民主黨二人，及自由民主黨一人組成之，名曰五人委員會（the “Committee of five”）。各黨間許多最後的妥協意見都是在這一委員會中談妥的。一九四九年三月初，各方得悉盟國方面反對基本法後，五人的黨際委員會乃以德國黨及中央黨各派一人而增至為七人，以考究如何變更基本法的規定以適應盟國的意見。

五、憲法原則：一九四八年十一月二十二日盟國統監向波昂會議致送有關德國政治組織之備忘錄，提示制憲應遵守的原則。其中有云：

(1) 在過去十一週中，立法會議於全體大會及其幾個委員會中，已自由討論那些原則，並起草一份基本法（臨時憲法），現在綜合委員會研討中。

(1) 鑑於立法會議工作現已進入於一新階段，盟國統監認為宜於此時向會議提出適用於第一文件所標舉各種原則解釋的指示。因有多種途徑得以達成民主的聯邦政府，他們乃欲就基本法的整個文義以觀察其規定。然而，他們認為基本法應就其最

大可能以規定下列諸端：

- (1) 設立兩院制的立法機關，其中一院必須係代表各邦，且必須有充分的權力以保障各邦的利益。
- (2) 行政機關必須只能有本憲法所特別規定之權力，倘行政機關有緊急權力必須極力限制之，應即進行迅速立法或司法審查 (judicial review)。
- (3) 聯邦政府的權力應限於本憲法所明白列舉者；而且，無論如何，不應包括教育、文化及宗教事務，地方政府及公共衛生（其為施行重要調整以確保各邦人民衛生者，不在此限）；其於公共福利方面之權力，應限於為調整社會安全計劃所必要者；其於警察方面的權力在佔領時期應限於經盟國統監所特別核准者。
- (4) 聯邦政府於財政方面的權力應限於錢財的處理，包括為其應負責的目的事業而得徵稅；關於其他稅收有全國一致之必要者，聯邦政府得定下稅率並規定估稅之一般原則，此等賦稅之徵收及使用應委之於各邦；惟對於本憲法規定應由聯邦負責之目的事業聯邦政府始得撥款。
- (5) 憲法須規定一種獨立的司法制度以審查聯邦立法，審查聯邦行政權運用，及裁決聯邦與各邦之間各機關暨邦中各機關的職權衝突，並保障各個人的民權和自由。
- (6) 聯邦政府設置機關以為其責任之執行及實施的權力應明白規定，且應限於由各邦施行顯為不可能方面之事。
- (7) 公民應可以擔任公職，其委任及升遷應完全基於其人履行其職務之適合性，而且文官制度應屬非黨派性的。
- (8) 公務人員倘當選為聯邦國會議員，在接受當選之前須辭去其所任機關之職務。
- (9) 盟國統監於其最後審查基本法（臨時憲法）及嗣後之任何修正案，均將依上述諸項原則行之，他們將此基本法作全部之審查，以資決定是否已適合第一文件之各項之要求」。
- 上述八項指示，乃為盟國所定西德制憲應遵守的重要原則。
- 六、盟國統監核定憲法……波昂立法會議依據上述八大原則，並參照希姆湖草案體例，辛勤工作八個月，於一九四九年五

月八日完成起草工作。按是日爲德國無條件投降第四週年紀念日。立法會議爲着能於是日通過基本法起見，所以在登記發言之代表尙未發言完畢之前，即進行三讀，予以表決。表決結果，以五十三票對十二票之絕對多數，通過該法。就投票分析言之：基督教社會同盟六人、德國黨中央黨及共產黨各二人均投反對票；基督教社會同盟二人、所有社會民主黨代表二十七人、基督教民主聯盟十九人、自由民主黨五人，均投贊成票。投票表決通過後，旋即將憲草送請盟國統監核定。盟國統監審核後，於同月十二日函知波昂會議主席艾德諾，函中有云：「立法會議五月八日通過的基本法已予以充分仔細審核。我們之意以爲，該法將德國的民主傳統與舉世公認自由人生活所必需之代議政府及法律主治觀念適當地結合起來。在核定該憲以備依第一四四條之規定提付德國人民批准之際，我們相信您會瞭解其中有我們必須提出的幾項保留條件：

第一基本法賦與聯邦的權力，以及各邦和地方政府行使的權力應受佔領法各條的拘束，此項佔領法已致送與您，並已於今日公布。

其次有應注意者，第九十一條第二項規定警察終權，非經佔領機關特別核准，不得行使。同樣的，其餘警察職權應依一九四九年四月十四日我們給您有關本題的函件之規定。

第三點保留是有關大柏林之參加聯邦，我們解釋基本法第二十三條及第一四四條第二項之效力，認爲係接受我們以前之要求，即柏林在衆議院及參議院中不給予有投票權之議席，亦不受聯邦之統治，但得指派少數代表列席那兩個立法機關的會議。

第四點保留係關於第二十九條與第一一八條及各邦轄境變更之一般問題。除符騰堡・巴登及霍亨索倫的情事外，我們自於三月二日與您討論此事以來，我們對本問題的意見並無變更。除將來三國高級專員一致同意變更此一意見外，該兩條所規定的權力不應行使，而所有各邦之轄境，除符騰堡・巴登及霍亨索倫外，應保持現狀，以迄於和平條約結紹之時。

第五、我們認爲第八十四條第五項及第八十七條第三項實授聯邦於行政方面極廣泛的權力。三國高級專員對於這些

權力的行使將予以充分注意，以期保證他們將不致使權力過分集中。

該函件中並表示，一俟國會議員和總統選出，及內閣總理和各部長產生，即為德國聯邦政府成立之時，佔領法亦於此時付之實施。

在致送前函之同日，盟國統監另以一函致各邦總理，授權他們將基本法交付各邦議會依第一四四條第一項之規定予以批准。

七、憲法之批准及公布：各邦接獲基本法後，十一個邦議會於五月十六日至二十三日期間內分別集會，以票決該法投票結果：十個邦均以壓倒的多數通過該法，唯有巴威利亞邦否決之；但該邦議會同時決議，倘基本法獲得三分之二的邦批准，則該邦承認該法對該邦有法律的拘束力（註一七）。

柏林雖非為參加聯邦的邦，但柏林西區議會一致批准基本法。

緊跟着各邦的批准，立法會議乃於五月二十三日召開第十一次全體會議，以便制定、正式印刷及公布基本法。這次會議有三國副統監出席。基本法經立法會議所有代表（共產黨二員除外）、所有各邦總理、各邦議會議長、柏林市長、柏林市議會主席、西柏林各代表、立法會議主席依照基本法第一四四條簽字後，宣告本法之公布，並命聯邦公報（the Federal Gazette）立即刊布。

七、佔 領 法

美英法三個佔領區盟國統監促成西德制憲以成立聯邦政府，自然希望嗣後德人能實行自治，以減少盟軍在軍事上和政治上的責任。但在西德基本法實施之時，盟國與德國尚未簽訂和約，盟國尚未解除佔領的職權，尚須繼續施行對德的管制。惟在西德施行憲法，成立聯邦之後，管制方式不能不有所變更，並為使於施行憲政後管制行為有法律依據起見，於是盟國統監乃有佔領法（Occupation Statute）的頒布。

盟國統監本來會向各邦總理定有諾言，他們將有關佔領法之制定隨時咨商立法會議，並將起草佔領法進行情形隨時告知立法會議，但事實則並非如此。其結果則基本法與佔領法成爲兩種各自獨立的法律，兩者並無法律上相互依存的關係。但如前所述，基本法所賦與聯邦和各邦的權力，要受到佔領法的約束，換言之，佔領法有克制基本法的作用，亦可以說佔領法是基本法高一層的法律。

佔領法的要義本已具見於一九四八年七月一日盟國統監遞與各邦總理的第三文件中，後來盟國統監依據這一文件的要義，經過盟國統監相互間，及盟國統監與德國方面多次的商討折衷，最後於一九四九年五月八日與基本法同時制定。這一法律全文共有九條，其中最重要者，乃爲將第三文件有關保留權的意義，以正式條文表現之。例如該法第二條曰：

「爲保證佔領基本目的之完成，下列各方面之權力是特予保留，包括要求並證實爲佔領機關所需之資料及統計之權利：

- (1) 解除武裝及解除軍國主義，包括有關科學研究方面事宜，工業及民航之禁止及限制。
- (2) 管制關於魯爾區、賠償、賠款、解散卡特爾、施行分權制、無歧視之貿易，在德國之外國利益及對德國之要求。
- (3) 外交事項，包括由德國或爲德國所締結之國際條約。
- (4) 被敵軍逐離人之遣返及難民之入境。
- (5) 盟國軍隊、眷屬、用人、及代表之保護、威望、及安全，他們之特免及佔領費用和他們其他要求之圓滿供應。
- (6) 尊重基本法及各邦憲法。
- (7) 管制對外貿易及外匯。
- (8) 關於內政策措施之管制，以必需的最小限度爲限，以保證資金、糧食及其他供應之運用合宜以期德國之外援能減至最小。
- (9) 對於從前科罪或佔領機關之法庭或裁判所判決之人犯，予以照顧及處理；對於此等人犯判決之執行，以及大赦、特赦或釋放等問題之處理。

佔領法如同前述之第三文件，亦載明如於盟國安全或維持德國民主政府或履行國際義務有必要時，盟國統監依各本國政府之訓令，將重新行使全部或部份之佔領統制權。行使此項大權之前，盟國統監將以此決定及其理由知會德國有關機關。德國聯邦政府及各邦政府，經正式通知佔領機關後，對於上述保留權內之事項，有權立法或為行政措施，但經佔領機關別有指示，或其立法或行政措施有違佔領機關自己之決定或措施者，自不得為之。基本法之任何修正須經佔領機關明文核定始能生效。各邦憲法及其修正案、其他一切立法，聯邦與外國政府締結之任何協定，除經佔領機關事前批駁者外，於佔領機關正式收到後二十日生效。在基本法施行前佔領機關制定之法律，在未廢止或修正前，仍繼續有效。

總觀前述，足徵佔領法之要義，實與前述第三文件所具者相似，佔領法不過使之成為正式之法條而已。佔領法固與基本法無法律上的關係，但基本法的效力却頗受佔領法影響，故述其要旨如上（註一八）。

八、結論

嘵觀並世各國憲法，制憲的奇特，無逾於西德憲法者。這一憲法的制訂，非出自德國人民的要求，而且由這一憲法而形成的西德國家，亦非出自德國人民的希望。在佔領期間，德國人士固然企求多多參加德國事務的管理，但他們却不願於東西德分裂的情勢下，有國家性質的政治機體之組織。他們寧作低調，只求成立中央的行政機關，而不謀成立新的國家，他們也只求有一行政法規，不急於奢言憲法，他們以為制定憲法建立國家之舉，當俟東西德合併完成統一之日。然而，盟國方面，鑑於國際情勢的需要，並欲減輕其佔領管制的責任，急欲德人制訂憲法，以建立西德中央政府，負擔處理國內政務之責。是以制憲的促成由於盟國，制憲的原則出有盟國，中央政治制度的規劃策定於盟國，憲法草案的核定操之於盟國，嗣後憲法修正案須經盟國的批准，憲法所定重要權力的行使，須受制於盟國所訂之佔領法。凡此策定規劃，莫不本之盟國政治情勢之需要，本文之作志在探索這一憲法的政治背景，至於憲法內容的分析研究，限於篇幅，未能計及，當俟另文論之。

中華民國五十五年十二月三十日

(註 1) 聯國駐德高級專員的正式英譯稱為 Basic Law For The Federal Republic of Germany，而德國新聞中心 (German Information Center) 的英譯則稱 The Basic Law of The Federal Republic of Germany (1949)。

(註 1) 希特勒遺囑分為兩部份，一為其私人遺囑 (Hitler's Private Will)，一為其政治遺囑 (Hitler's Political Testament)。前者首述其與伊娃結婚及願其赴死難的事情，及叮囑其遺物，尤其是生平所蒐集之繪畫的處理辦法。後者首述其自一九四四年後三十年來為國奮鬥情形；次述其本人不願再見戰爭，此次戰事乃英美為猶太人所唆擺，現在惟望國人繼續奮鬥，以挽救祖國。再次則述罷黜哥林及希姆勒的原因，並任命杜尼茲以為其死後之繼位人。最後則感激波爾曼 (Martin Bormann) 及哥貝爾 (Dr. Goebels) 等及其家人之願共赴死難，但望他們能以國事為重，離此以圖繼續奮鬥——遺囑原件見 Louis L. Snyder, Documents of German History, pp. 475—480。

雷貝爾於希特勒遺囑之後，附有遺囑，說明未能接受元首之勅告離開柏林，於宣告希特勒逝世後，舉家服毒自殺——見 The World Almanac, 1950, p. 475。

(註 1) 一九四五年五月七日德軍投降書 (The Act of Military Surrender, May 7, 1945) 見 Louis L. Snyder, op. cit., p. 483

(註 4) 參考 Robert G. Neumann, European and Comparative Government, p. 390。

(註 5) 以上兩項聲明，均見一九四五年六月之 Department of State Bulletin (cited as DSB)。茲係依據 James K. Pollock and John C. Lane, Source Materials on the Government and Politics of Germany, pp. 3—5。

(註 6) 出席波茨坦會議者美國為杜魯門總統、貝奈斯 (Byrnes) 國務卿，蘇聯為史大林及外長莫洛託夫 Molotov)，英國為邱吉爾首相及外長艾登 (Eden)。波茨坦會議的結果，保守黨失敗，工黨勝利，於是波茨坦會議的聯合國會議，以參英國改派新首相阿特禮 (Clement R. Attlee) 替換邱吉爾出席。

(註 7) 參看 William Bennett Munro and Morley Ayearst, The Governments of Europe, p. 568, note 2 及 The World Almanac, 1950, p. 188。

(註八) 見一九四六年九月六日貝奈斯在 Stuttgart 演說。

(註九) 參看 Herman Finer, Governments of Greater European Powers, p. 685 及 Robert G. Neumann, op. cit., p. 392。

(註十) 按此語原文為 “displaced persons of the United Nations”，即 displaced person 成體為「戰爭時被敵軍所逐背井離鄉或被利用為奴工之人」，茲簡譯為被敵軍逐離人。

(註十一) 此項訓令原文見 The Department of State, Germany, 1947—1949, The Story in Documents, p. 21 ff.

(註十二) 參看 Louis L. Snyder, op. cit., pp. 495 ff.

(註十三) Germany, 1947—1949, p. 111 列有納粹案件處理表，其中列數與茲所列，頗有出入。

(註十四) 英美司法原則是認定一個人未經證實犯罪之前是視為無罪的，而肅清納粹辦法是先設定某類人民為有罪，誠有違常例。有許多納粹之嫌的德國人被長期監禁而不予審判，處理程序緩慢，實與英美傳統中出庭狀制、迅速審訊、公平交保諸種良規相反。而且肅清納粹法律是屬溯及既往的法律——參看 Robert G. Neumann, op. cit., p. 396。

(註十五) 關於俄法與美英間之歧見及美英兩區之結合，參看 John Ford Golay, The Founding of the Federal Republic of Germany, pp. 3—6。

(註十六) 參看 Golay, op. cit., p. 17。

(註十七) 各邦議會批准基本法投票詳情於 Germany, 1947—1949, p. 282。

(註十八) 佔領法全文見 Germany, 1947—1949, p. 89。